drogkutató intézet

MAGYAR DROGFIGYELŐ

A Globális Kábítószer-politikai Index 2021

-Recenzió-

Dr. Szabó Írisz

Bevezetés

A 2021 novemberében megjelent „Global Drug Policy Index" az első olyan összetett index, amely dokumentálja, méri és összehasonlítja a nemzeti drogpolitikákat. Az országokhoz rendelt pontszámok megmutatják, hogy drogpolitikájuk és annak végrehajtása mennyire illeszkedik az ENSZ emberjogi, egészségügyi és fejlődési alapelveihez.

A tanulmány előszavában Helen Clark a Kábítószer-politika Globális Bizottságának elnöke kifejti, hogy elavult és káros cél a „kábítószermentes társadalom" megvalósítása és az eddigi adatgyűjtések valószínűleg ezen szellemiség következtében voltak sikertelenek. Eddig ugyanis az adatgyűjtés fókuszában a kábítószer-bűncselekmény miatt letartóztatott vagy bebörtönzött emberek száma, a lefoglalt kábítószer mennyisége vagy a kiirtott drogültetvények hektárszáma állt. Ennél sokkal fontosabb és jobb mutatók az egészség, a fejlődés és az emberjogi jellemzők vizsgálata országonként. Ám az eredmények Helen Clark szerint kijózanítóak. Nem meglepő módon egyetlen ország sem érte el a tökéletes pontszámot, ráadásul az idei Index legmagasabb pontszáma csak a 74/100 volt, amit Norvégia ért el. Ennek az oka, hogy a drogokkal kapcsolatos törvények alapvetően továbbra is stigmatizálók és büntető jellegűek, és így megakadályozzák a kábítószer-fogyasztókat, hogy igénybe vegyék az életmentő ártalomcsökkentő szolgáltatásokat, és a végrehajtáshoz rendőri brutalitás, önkényes szabadságfosztás, kínzás és gyilkosságok társulnak. Az Index célja a döntéshozók tájékoztatásán túl a konstruktív megbeszélések kezdeményezése arról, hogy mit szükséges megváltoztatni a kábítószer-politikában és mik a prioritások. Helen Clark továbbá reméli, hogy az elkövetkező években a Globális Kábítószer-politikai Index nagyon fontos kiértékelési eszközzé válik a civil szervezetek, a jogvédők és a politikai döntéshozók számára egyaránt.

Az index indikátorai és szempontjai „Az Egyesült Nemzetek Szervezetének közös álláspontja a hatékony ügynökségek közötti együttműködés révén megvalósuló nemzetközi kábítószer-ellenőrzési politika végrehajtásának támogatásából" és annak implementációjából, az „Amit az elmúlt tíz évben tanultunk: egy összefoglaló az ENSZ rendszere által megszerzett és előállított kábítószerrel kapcsolatos ügyek tudás anyagából" származnak. Az Index meglévő nemzeti törvények és politikák kutatására épül és egy átfogó, a civil szervezetek közreműködésével végrehajtott felmérés is

a 2020-as szakpolitika gyakorlati végrehajtásának kiértékelésére.
Az Index létrejöttét többek között az ENSZ tagállamok közötti drogpolitikai különbségek ösztönözték, továbbá a már említett rossz mérési eszközök, mint a letartóztatások, legfoglalások, bebörtönzések száma, hiszen ezek nem teljes és nem valós képet festenek a drogpolitikáról. Az Index egyedülálló abban az értelemben, hogy a meglévő -a törvényekből és intézkedésekből létrehozható tudásanyag mellett- a civil szervezetek kutatásaival egészíti ki méréseit öt fő szempontra fókuszálva, amelyek az egészséghez, az emberi jogokhoz, a büntető igazságszolgáltatáshoz és a fejlődéshez kötődnek. Az Index egyszerre szól a kormányoknak, az ENSZ ügynökségeknek, a civil szervezeti és közösségi hálózatoknak és a médiának. Az Index nem méri sem a legalizáció, sem a Covid19-járvány hatását az országok drogpolitikájára.

Az Indexben 30 országot vizsgáltak – köztük hazánkat is - és öt szempontot néztek, melyeket külön pontoztak: a büntetésbeli szélsőségek hiánya, a bűnügyi és igazságügyi válaszok arányossága, az egészség és az ártalomcsökkentés, az ellenőrzött gyógyszerekhez való hozzáférés és a fejlődés. A 100-ból az öt szempontot összesítve a legtöbb pontot elérőtől a legkevesebbig haladva, a 30 vizsgált ország a következő: *Norvégia (74), Új-Zéland (71), Portugália (70), Egyesült Királyság (69), Ausztrália (65), Kanada (56), Grúzia (55), Észak-Makedónia (55), Costa Rica (54), Szenegál (53), Marokkó (51), Kirgizisztán (50), Magyarország (50), Afganisztán (49), Jamaica (48), Libanon (48), Dél-Afrika (47), India (46), Argentína (44), Oroszország (41), Kolumbia (40), Mozambik (40), Nepál (40), Gána (36), Thaiföld (36), Mexikó (35), Kenya (34), Indonézia (29), Uganda (28) és Brazília (26).*

Mit takar pontosan az öt szempont?

A büntetésbeli szélsőségek hiányába tartozik a halálbüntetés alkalmazása, a törvénytelen gyilkosságok, a militarizált rendőrség, az életfogytig tartó büntetés kiszabása és a beleegyezés nélküli elzárás. A bűnügyi és igazságügyi válaszok arányossága magába foglalja az emberjogi jogsértéseket a büntető igazságszolgáltatásban, a kötelező büntetés kiszabás és az előzetes letartóztatás használatát, a dekriminalizálást és a letartóztatás egyéb alternatíváit, a börtönbüntetés mértékét az erőszakkal nem járó kábítószerrel kapcsolatos bűnelkövetésekkor és a szakértők benyomását a nőkre, az etnikai csoportokra és a szegénységben élő emberekre vonatkozó büntető igazságszolgáltatási válaszok differenciált hatásáról. Az egészség és az ártalomcsökkentés alatt felmérték, hogy az állami politikák milyen mértékben részesítik előnyben az ártalomcsökkentési megközelítést a kábítószer-használók esetében, az ártalomcsökkentés finanszírozásának mértékét, a szolgáltatások elérhetőségét és lefedettségét, és mi a szakértők véleménye a szolgáltatásokhoz való hozzáférésről bizonyos csoportok számára. Az ellenőrzött

gyógyszerekhez való hozzáférés alatt nézik, hogy a gyógyszerekhez való hozzáférés prioritást élvez-e a kormány politikájában, hogy az ellenőrzött gyógyszerek valóban elérhetőek-e és hozzáférhetőek-e és hogy bizonyos csoportok egyenlő hozzáféréssel rendelkeznek-e az ellenőrzött gyógyszerekhez. A fejlődés dimenziót négy ország esetében vizsgálták, ahol alternatív vagy fenntartható fejlesztési politikák vannak érvényben annak érdekében, hogy más lehetőséget biztosítsanak az illegális kábítószer-termelés helyett.

Felépítés és metodológia

A jelentés az eredmények átfogó áttekintésével kezdődik, és sorra értékeli az egyes dimenziókra vonatkozó adatokat. Ezután az eredményeket vizuálisan ábrázolva adatlapokon mutatják be mind a 30 ország esetében, külön-külön. A módszertan átfogó leírása elérhető az Index honlapján, a jelentést alátámasztó összes adattal és történettel együtt.

A Globális Kábítószer-politikai Indexet ötlépéses folyamaton keresztül fejlesztették ki. Az első lépés a szakértői konzultáció volt, ezt követően időközi jelentések készültek el, majd harmadik lépésként az Index alkotó csoportja a módszertant dolgozta ki az ENSZ-dokumentáció elemzésével. Negyedik lépésként az adatgyűjtés valósult meg, az utolsó ötödik lépés pedig az adatok elemzése volt. A 30 ország 3 fő kritérium szerint lett kiválasztva: a drogpolitika relevanciája, az adatok elérhetősége és civil szervezetek jelenléte a drogpolitika terén.

Legfontosabb észrevételek

1. Az elnyomáson és büntetésen alapuló drogpolitika összességében alacsony pontszámot eredményez

Ez a hozzáállás akadályozza a rászorulók ártalomcsökkentéshez és ellenőrzött gyógyszerekhez való hozzáférését, és túl gyakran jár visszaélésekkel, erőszakkal és az emberi jogok megsértésével az érintett közösségekben. Az Index adatai azt mutatják, hogy az országok jelentős része továbbra is szélsőséges módon az emberi jogokat sértő politikát folytat a kábítószer-ellenőrzés eszközeként.

2. A kábítószer-politika végrehajtásának normái országonként eltérőek

Az eltérés természetesen módszertani okokra is visszavezethető, mert ez nagyban függ attól is, hogy a szakértőknek milyen a percepciója adott ország drogpolitikájával kapcsolatban. Tehát ez a tény azt hangsúlyozhatja, hogy egyes országokban nagyobb a szakadék a kábítószer-politikák és a civil szervezetek szakértőinek normái és elvárásai között.

3. A globális egyenlőtlenség a drogpolitikára is kiterjed

Az Index mély szakadékokat tár fel az egyes államok kábítószerrel kapcsolatos megközelítései között. Az emberi jogokra, az ártalomcsökkentésre és az egészségügyre nagyobb hangsúlyt fektető 5 legtöbb pontot kapó ország által elért átlagpontszám csaknem kétszerese a teljes

Index mediánpontszámának és háromszorosa az 5 legalacsonyabb pontot kapó ország átlagpontszámának. A globális egyenlőtlenségek - részben még a gyarmatosítás miatt - jelentős szerepet játszanak ennek a helyzetnek a magyarázatában. Az Index megmutatja, hogy érdemes a befektetéseket átirányítani az egészségügyre fókuszáló szociális és közösségi programokba.

4. A drogpolitika komplexitása

A kábítószer-politikák alapvetően összetettek, és az országok által elért pontok a kábítószer-politikát vizsgáló szempontrendszer egy aspektusában nem feltétlenül tükrözik, hogy mennyire jól teljesítenek egy másik szempont szerint. Például Jamaica az egyik legrosszabb pontszámot elérő ország az ártalomcsökkentő válaszok terén (27. hely), a büntető igazságszolgáltatás arányosságát tekintve viszont az 1. helyen áll. Tehát az Index rávilágít arra, hogy egyes országok a drogpolitikájuk bizonyos vonatkozásaiban jól teljesítenek, másokban viszont kudarcot vallanak.

5. A drogpolitika bizonyos csoportokra gyakorolt aránytalan hatásai

Az Index kiemeli, hogy a drogpolitikák aránytalanul nagy hatással vannak bizonyos csoportokhoz tartozó emberekre. A jelentések szerint az alacsony jövedelmű csoportokhoz tartozó embereket aránytalanul nagy mértékben célozták meg a büntető igazságszolgáltatásban, amely szempontjából az Index által vizsgált minden egyes országban jelentettek ilyen megkülönböztetést. Ami az etnikai hovatartozást illeti, Brazíliát és Kanadát is kiemelik, mint olyan országot, ahol ez a fajta diszkrimináció megfigyelhető.

6. A politika és a végrehajtás közötti szakadék kezelése

Nagy különbségek vannak az állami irányelvek és azok gyakorlati végrehajtása között. Ez különösen igaz az egészségügy, az ártalomcsökkentés és a büntetés-végrehajtás területére.

7. A civil szervezetek és a közösségek csekély részvétele a drogpolitikai folyamatokban

A civil szervezetek és az érintett közösségek ritkán vesznek részt érdemben a politika kialakításában és végrehajtásában.

A vizsgált országok jellemzői az egyes szempontok tükrében

A büntetésbeli szélsőségek hiánya

Míg az Indexben egyetlen ország sem érte el a 100/100 pontot, 4 ország (Marokkó, Norvégia, Szenegál és az Egyesült Királyság) kapott 90/100-nál többet ezen szempont szerint vizsgálva. A 30 ország mediánpontszáma 76/100 volt, ugyanakkor egy 4 országból álló klaszter (Brazília, Indonézia, Mexikó és Thaiföld) jelentősen eltér ettől a tendenciától, és az 50/100-as küszöb alá esik. A legjobban teljesítő ország az Egyesült Királyság, a legrosszabb Indonézia, hazánk (79/100)

pedig a 13. a sorban. Az indexben szereplő 30 ország közül 3 (India, Indonézia és Thaiföld) továbbra is érvényben tartja a halálbüntetést a kábítószerrel kapcsolatos bűncselekmények esetén. Az Indexben vizsgált országok 50%-a esetén számoltak be katonai és rendészeti alkalmazottak által a kábítószer-ellenőrzéssel összefüggésben elkövetett, bírói eljáráson kívüli gyilkosságokról. Meglepő módon az Index jelen kiadásában szereplő 30 országból 27 jelezte, hogy a hadsereg vagy a különleges biztonsági erők szerepet játszanak a kábítószer-törvények betartatásában. Az Indexben vizsgált 30 országból 16 - az országok valamivel több, mint 50%-a - nem irányoz elő életfogytiglani börtönbüntetést kábítószerrel kapcsolatos tevékenységek esetén. Az Index azt mutatja, hogy a gyakorlatban a vizsgált 30 országból 24 soha nem szab ki életfogytiglani börtönbüntetést személyes droghasználat esetén. Széles körben elterjedt jelenség a kábítószer-fogyasztók kényszerbezárása a kábítószer-kezelő központokban, ám a drogfüggőség kezelése mindig önkéntes kell, hogy legyen. 4 országban (Afganisztán, Brazília, Thaiföld és Uganda) széles körben elterjedt és rendszeres jelenségnek tekintik a kábítószert fogyasztók gyógykezelőközpontokban történő kényszerű internálását, míg Mexikóban a rendszer endemikus részének tekintik.

A bűnügyi és igazságügyi válaszok arányossága

Összességében az országok rossz pontszámot értek el a kábítószer-ellenőrzéssel kapcsolatos büntető igazságszolgáltatási válaszaik arányossága tekintetében, mindössze 34/100 medián pontszámmal. Ausztrálián, Costa Ricán, Jamaicán, Új-Zélandon, Portugálián és az Egyesült Királyságon kívül minden ország 50/100 alatti pontszámot ért el – Kenya és Uganda pedig különösen alacsony pontszámot kapott, 13/100, illetve 17/100. Hazánk 8. a sorban (41/100). Aggodalomra ad okot, hogy az Index adatai a kábítószer-ellenőrzés jegyében elkövetett széles körű emberjogi visszaéléseket emelik ki a büntető igazságszolgáltatási apparátuson belül. Afganisztánban, Kenyában és Kirgizisztánban például a rendőrség erőszakos cselekményeit széles körben észlelték a kábítószer-ellenőrzési eljárások kapcsán, míg ezeket csak 6 országban (Costa Rica, Magyarország, Új-Zéland, Észak-Macedónia, Norvégia és az Egyesült Királyság) tekintették ritka (vagy nagyon ritka) esetnek. Hasonlóképpen, az önkényes fogva tartást a 30 megkérdezett ország közül csak 3-ban tartották ritkának: Új-Zélandon, Portugáliában és az Egyesült Királyságban. A tisztességes tárgyalást valószínűtlennek tartották Afganisztánban, és 12 országban jelentősen korlátozottnak tartják a tisztességes tárgyaláshoz való hozzáférést, míg 7 országban van csupán biztosítva. Az Egyesült Királyság érdekes módon azon országok közé tartozik, amelyek a legalacsonyabb pontszámot értek el a büntető igazságszolgáltatás konkrét csoportokra gyakorolt hatása tekintetében, Brazília, Mexikó, Oroszország és mások mellett. A kábítószer-ellenőrzésnek az alacsony jövedelmű csoportokra gyakorolt aránytalan hatásáról

számoltak be minden, az Indexbe bevont országban. Az etnikai és nemi alapon észlelt diszkrimináció tekintetében több országot is kiemeltek. Ezen túlmenően a büntető igazságszolgáltatás főként azokra az emberekre összpontosult, akiket nem erőszakos kábítószer-bűncselekmények miatt vádoltak. Valójában egyetlen ország sem kapott 50/100-nál többet ebben a tematikus klaszterben, és az országok több mint egyharmada kapott 0/100 pontot. 30 országból csak 8 számolt be jogrendszerében a kábítószer-használat és a személyes használatra szánt kábítószer-birtoklás valamilyen formájának dekriminalizálásáról – Kolumbia, Costa Rica, Jamaica, Kirgizisztán, Mexikó, Portugália, Oroszország és Dél-Afrika, ezen kívül Ausztráliában és Indiában is van ilyen szubnacionális szintű politika. A dekriminalizálás mellett az Index a kormányok teljesítményét is értékeli a kábítószerrel kapcsolatos tevékenységekből adódó letartóztatás, vádemelés, elítélés és/vagy büntetés alternatíváinak elérhetősége és alkalmazása tekintetében. Ausztrália, Jamaica, Új-Zéland, Észak-Macedónia és Portugália kapta a legmagasabb pontszámot (85/100) a letartóztatás, vádemelés, elítélés és/vagy büntetés alternatívái tekintetében, legalul Kolumbia, Grúzia, Kenya és Marokkó, Mozambik és Uganda végzett. Rendkívül aggasztó, hogy 24 országban létezik a kábítószerrel kapcsolatos bűncselekményekre kiszabható minimális büntetés, amely az első bűncselekmények esetén már alkalmazható (az Egyesült Királyság kivételével, amely csak többszörös bűncselekmények esetén alkalmaz csak kötelező minimumot).

Az egészség és az ártalomcsökkentés

A 40/100-as medián pontszámmal és 20 országgal 50 pont alatt, az Index rávilágít az életmentő ártalomcsökkentő szolgáltatások drámai hiányára szerte a világon. Az ártalomcsökkentés támogatásának mértékét a 30 országból csak 5-ben tartják megfelelőnek. Hazánk is igencsak rosszul teljesít ezen szempontból, 30-ból a 22. helyen végzett 100-ból csupán 29 ponttal. Biztató, hogy 5 ország kivételével (Brazília, Indonézia, Jamaica, Mozambik és Oroszország) mindegyik kifejezetten támogatja az ártalomcsökkentést. Az ártalomcsökkentő szolgáltatások a 30 vizsgált országból csak 5-ben biztosítottak „megfelelő” támogatási szinten (Kanada, Új-Zéland, Norvégia, Portugália és az Egyesült Királyság). 12 országban további költségvetési megszorításokat látnak valószínűnek, és 4 országban (Jamaica, Magyarország, Kirgizisztán és Oroszország) már komoly csökkentésekre számítanak. A 33/100-as mediánpontszámmal és 24 országgal, amelyek ebben az aspektusban nem érik el az 50/100-at, az index megerősíti az ártalomcsökkentő beavatkozások elérhetőségének és lefedettségének riasztó hiányát. Az Index azt is igyekszik megragadni, hogy a nemzetek szakértői hogyan látják az ártalomcsökkentő szolgáltatásokhoz való hozzáférést az etnikai hovatartozás, a nemi identitás és a szexuális irányultság miatt. Bizonyos mértékig ezek az egyenlőtlenségek az

országok túlnyomó többségében jelen vannak.

Az ellenőrzött gyógyszerekhez való hozzáférés

Az Index megerősíti azt az általános álláspontot, hogy nagy különbségek vannak a tekintetben, hogy az országok milyen jól teljesítenek a gyógyszerek hozzáférhetőségének biztosításával kapcsolatban: az országok által kapott pontszámok 21/100-tól (Uganda) egészen 81/100-ig (Norvégia) terjednek – a medián pontszám pedig 41/100. Hazánk 30-ból a 11., 100-ból 48 ponttal. Szakpolitikai oldalon biztató, hogy Kenya és Marokkó kivételével minden, az Indexben vizsgált ország nemzeti jogszabályaiban vagy szakpolitikai dokumentumaiban kifejezett rendelkezéseket tartalmaz, amelyek megállapítják kormányuk azon kötelezettségét, hogy biztosítsák az ellenőrzött gyógyszerekhez való hozzáférést. Fontos, hogy a szakpolitikai dokumentumok áttekintésén túl az Index értékeli az államok tényleges teljesítményét a valós elérhetőség és hozzáférés biztosítása terén az emberek számára. Az eredmények megdöbbentőek, ugyanis az indexben szereplő országok több, mint kétharmada 38/100 vagy az alatti pontszámot kapott. Az országok közötti különbségek mellett az Index nagy különbségekre mutat rá az egyes országokon belüli hozzáférhetőség kapcsán is szocio-ökonómiai státusz, etnikum, nem és droghasználat alapján is.

Fejlődés

Az Index „fejlesztési" szempontját olyan országokra nézve használják, ahol alternatív vagy fenntartható fejlesztési politikák vannak érvényben azokon a területeken, ahol illegális kábítószer-termelés céljából termesztenek növényeket. Az Index első iterációjában ez Afganisztánt, Kolumbiát, Jamaicát és Thaiföldet foglalja magában – míg a többi 26 ország esetében a fejlesztési dimenziót kihagyták az összpontszám számításából.

Záró gondolatok

Az Index remek eszköze a drogpolitikák összehasonlításának az országok között, és segítségével az országok kormányai és szakemberei felmérhetik, hogy hazájukban mely dimenziókat érdemes erősíteni. Az egyes szempontok fontossága jól látszódik a legjobban teljesítő országok kapcsán. Az idejét múlt „drog háború" és az elérhetetlen „drogmentesség" cél elérése helyett érdemes a drogfogyasztást, mint egészségkárosító cselekvést szemlélni, így fontos, hogy a drogfogyasztókra ne bűnelkövetőként tekintsünk elsődlegesen, hanem olyan emberekre, akik támogatásra, segítségre szorulnak. Az Indexet a tervek szerint több országgal bővítik, így még több ország drogpolitikájába enged majd betekintést, tovább növelve a kulcsfontosságú észrevételek erősségét, vagy akár újakat behozva. Az Index tudományos publikációként is megjelenik, hiszen egyedi a maga nemében.

Felhasznált irodalom

The Global Drug Policy Index 2021 November
http://fileserver.idpc.net/library/2021-10-GDPI-Analytical-Report-Pages-EN.pdf